RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Égalité Fraternité

ANCOLS Contrôle Évaluation Études
Agence nationale de contrôle du logement social

Août 2024

L'adaptation des logements sociaux au vieillissement et au handicap
Un enjeu intégré dans les stratégies de la majorité des bailleurs mais traité de manière inégale

L'édition 2018 du rapport annuel de contrôle de l'ANCOLS soulignait la nécessité pour les bailleurs de considérer le vieillissement des occupants du parc social. Cette nécessité tient à l'importance grandissante de la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus, et susceptibles d'être en perte d'autonomie, et plus particulièrement dans le parc social. Dans les prochaines années, les questions d'accessibilité et d'adaptation du logement (cf. Encadré) vont se poser alors de manière encore plus aiguë.

Le rapport notait à l'époque « des solutions développées qui prennent la forme d'actions éparses et/ou ponctuelles sans s'inscrire systématiquement dans une approche réellement stratégique ». Environ 5 ans après ce constat, l'ANCOLS a mené une étude relative à l'adaptation des logements au vieillissement et au handicap dans le parc social. Cette étude visait à effectuer un état des lieux des pratiques actuelles des organismes de logement social (OLS) en matière d'adaptation des logements au vieillissement et au handicap. A la lumière de la présente étude, la situation des bailleurs semble n'avoir que peu évolué.

En parallèle d'une analyse des bases de données disponibles et d'une interrogation des locataires sur cette problématique dans le cadre de l'enquête annuelle auprès des locataires du parc social, l'ANCOLS a missionné le cabinet CREDOC pour réaliser une enquête auprès des bailleurs du parc social. Tout d'abord, des entretiens qualitatifs ont été menés auprès d'OLS et d'acteurs institutionnels. Puis, une enquête quantitative a été menée de décembre 2023 à février 2024 auprès de l'ensemble des bailleurs sociaux.

DEFINITIONS

Les notions d'accessibilité et d'adaptation, centrales dans ce rapport, sont sujettes à des difficultés de définition tant d'un point de vue factuel que réglementaire.

L'**accessibilité** est définie dans le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) comme telle : « *Est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment d'habitation collectif ou tout aménagement lié à un bâtiment permettant à un habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente* ». Cette définition est principalement liée au handicap et s'applique uniquement aux bâtiments d'habitation neufs. Concernant l'existant, les logements ne sont soumis à aucune obligation et ce même lorsqu'ils font l'objet de travaux, à l'exception des gros travaux de rénovation où le montant est supérieur ou égal à 80 % de la valeur du bâtiment.

Quant à la notion d'**adaptation** d'un logement, elle se définit par sa capacité à répondre aux besoins de l'occupant. Contrairement à l'accessibilité, il n'existe pas à ce jour de normes réglementaires liées à l'adaptation des logements au vieillissement ou au handicap et elle dépend de la situation de chaque locataire.

Pauline BECK
Cheffe de département

Naïssa KIMBAZA
Chargée d'études statistiques

Contact : etudes@ancols.fr

Directeur de publication :
Serge BOSSINI

Direction des statistiques et études transversales
ANCOLS – La Grande Arche Paroi Sud – 92055 LA DEFENSE Cedex – http://www.ancols.fr

Reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources

UNE DIFFICILE QUANTIFICATION DU PARC DES BAILLEURS ET DES BESOINS DES OCCUPANTS

Une faible connaissance du parc par les bailleurs

Le nombre de logements, accessibles et adaptés, est mal appréhendé par les bailleurs, et cela, quelle que soit leur taille. Un bailleur sur deux n'est ainsi pas capable de qualifier au moins 70 % de son parc sur le niveau d'adaptabilité, et 15 % ne savent même pas du tout le décrire. Le niveau d'accessibilité est mieux appréhendé, du fait de la réglementation en vigueur : seuls 13 % des bailleurs ne sont pas en mesure de décrire leur parc selon qu'il soit accessible ou non.

L'analyse du RPLS apporte le même constat : 37 % des logements sociaux ne présentent aucune information concernant leur caractère accessible ou adapté.

Un essai de quantification du parc accessible et adapté : au moins 350 000 logements adaptés

En moyenne, les bailleurs ayant pu qualifier leur parc, indiquent qu'environ 10 % de celui-ci est adapté, 32 % adaptables et 28 % accessibles. La méconnaissance des bailleurs quant à leur parc s'illustre lors des estimations[1] effectuées sur l'ensemble du parc, qui varient dans certains cas du simple au double :

Tableau 1 – Quantifications du parc de logements sociaux en termes d'adaptation et d'adaptabilité

	Estimation basse	Estimation haute
Nombre de logements adaptés	**350 000** (7 %)	**590 000** (12 %)
Nombre de logements adaptables	**750 000** (15 %)	**1 570 000** (31 %)
Nombre de logements accessibles	**1 280 000** (26 %)	**1 420 000** (28 %)

Source : ANCOLS – Crédoc, 2024

Un besoin exprimé d'aménagements spécifiques représentant quelque 600 000 ménages

Au niveau de chaque bailleur, la connaissance du nombre de séniors est assurée par l'enquête OPS : les ménages dont le titulaire a 65 ans et plus représentent 25 % des ménages du parc social. En revanche, le recensement des personnes handicapées et des besoins de ces dernières et des 65 ans et plus n'est pas réalisé.

Actuellement, selon les données d'OPS 2020 et les réponses à l'enquête annuelle auprès des locataires du parc social réalisée par l'ANCOLS (2023), 600 000 ménages ont besoin d'aménagements spécifiques liés à une perte d'autonomie, auxquels s'ajoute 1,3 million de ménages potentiellement concernés en raison de leur âge (65 ans et plus).

Une difficile anticipation des locataires sur leurs besoins

Selon l'enquête annuelle auprès des locataires du parc social réalisée par l'ANCOLS (2023), 70 % des locataires du parc social âgés de 65 ans et plus considèrent leur logement adapté, la présence d'un ascenseur renforçant ce sentiment. Les adaptations ressenties comme nécessaires se concentrent dans la salle de bain alors qu'il est admis que de nombreux autres travaux facilitant le quotidien sont nécessaires pour « bien vieillir » chez soi. La population cible semble avoir peu conscience des risques de perte d'autonomie et anticipe difficilement les aménagements permettant le maintien à domicile.

Une projection pour 2040 : un besoin potentiel de 2,4 millions de logements

Selon les projections de l'Insee et de la DREES, 21 millions d'individus de 65 ans et plus vivraient en 2040 en France. Toute chose égale par ailleurs, le parc social pourrait alors avoir à proposer environ 2,4 millions de logements adaptés et adaptables.

En l'état, au regard des différentes estimations, le parc actuel ne pourrait pas répondre à une telle demande sans accroître significativement le nombre de logements adaptés et adaptables, la borne haute actuelle du parc disponible se situant à 2,2 millions.

L'ADAPTATION, UNE PRIORITE AFFICHEE PAR LES BAILLEURS…

Des stratégies développées et une priorisation ancienne pour la majorité des bailleurs

La quasi-totalité des bailleurs indique développer une ou des stratégies pour répondre aux enjeux liés à la perte d'autonomie et au handicap (86 % sur le vieillissement, 83 % sur le handicap). 8 bailleurs sur 10 adoptent des stratégies similaires dans les deux cas.

Par ailleurs, plus de 80 % considèrent que l'adaptation des logements au vieillissement est une priorité pour leur organisme. Ils sont un peu moins (76 %) à considérer l'adaptation au handicap comme telle. Parmi les bailleurs à avoir indiqué qu'il s'agit d'une priorité pour eux, trois-quarts estiment que l'adaptation au vieillissement est une priorité pour leur organisme depuis plus de 5 ans.

L'adaptation des logements ordinaires, principale stratégie

La quasi-totalité des bailleurs déclare mobiliser trois leviers principaux d'intervention :

- Adapter les logements aux locataires occupants ou arrivants (91 %)
- Construire de nouveaux logements ordinaires adaptés ou adaptables (88 %)
- Favoriser les mutations internes dans des logements déjà adaptés (87 %)

S'ils devaient n'en retenir qu'une, 56 % des bailleurs s'accordent à dire que la stratégie la plus importante pour leur organisme est l'adaptation du parc actuel aux locataires occupants.

A noter que le développement d'habitats alternatifs n'est cité que par 41 % des bailleurs, le développement d'une offre servicielle par 38 % et la colocation intergénérationnelle par 15 % seulement.

…NEANMOINS, UNE TRADUCTION DANS LES FAITS PLUS DELICATE

Une formalisation des stratégies loin d'être systématique

Lorsqu'elle existe, cette stratégie n'est pas toujours consignée dans un document spécifique : un bailleur sur trois ne la fait figurer dans aucun document. Elle est généralement abordée, parmi d'autres sujets, dans les CUS (citées à 71 %) et le PSP (cité à 62 %).

[1] La borne basse considère que les logements non qualifiés par le bailleur ne sont ni adaptés ni adaptables. La borne haute consiste à appliquer au parc non qualifié, selon les cas, le taux moyen de logements adaptés et adaptables du bailleur ou bien un taux moyen calculé par rapport aux réponses de bailleurs similaires.

Un manque de ressources et de moyens

Seul un bailleur sur deux dispose d'un système de suivi de son parc selon le niveau d'accessibilité et d'adaptation. Ce système permet avant tout de tracer soit les logements entièrement accessibles et adaptés, soit pas du tout, sans nuances intermédiaires.

Par ailleurs, bien que près des deux tiers des bailleurs disposent de ressources référentes en interne pour coordonner ces stratégies, elles ne sont pas spécifiquement affectées à ce sujet : seuls 14 % des bailleurs ont un service dédié à ces questions. En outre, seuls 30 % des bailleurs font appel à un ergothérapeute (salarié du bailleur ou via un partenariat).

Dans 9 cas sur 10, une stratégie réactive basée sur le fait de répondre aux demandes reçues

D'un point de vue opérationnel, la priorisation se traduit par une réponse à la demande au cas par cas dans la limite du budget (93 %). Moitié moins de bailleurs indiquent qu'elle se décline également par une adaptation plus massive, dans le cadre d'un programme de rénovation ou de réhabilitation (44 %).

Un faible nombre de travaux et des objectifs lointains

Cette priorisation théorique ne s'accompagne pas nécessairement d'un nombre de logements adaptés important. Pour 56 % des bailleurs, le nombre de travaux d'adaptation est quasi nul. Seuls 23 % des bailleurs ont réalisé des travaux sur plus de 1 % de leur parc en 2022.

De plus, les objectifs fixés par les bailleurs dans le cadre de leur stratégie sont souvent lointains. Environ un tiers d'entre eux indique que les objectifs d'adaptation sont fixés pour une période ultérieure à 2030.

Une communication auprès des locataires modérée

4 bailleurs sur 10 déclarent avoir une stratégie de communication auprès de leurs locataires sur cette thématique (affiche, guide, agents de proximité). Pour les bailleurs ne réalisant pas de communication, une demande spontanée jugée trop importante est la principale raison évoquée.

Un budget estimé à 170 M€, inférieur aux dépenses constatées

A partir des différentes déclarations des bailleurs et en extrapolant à l'ensemble du parc, l'étude estime que le budget consacré à l'adaptation serait de 170 millions d'euros (M€) pour l'ensemble du secteur.

En revanche, les dépenses seraient comprises entre 230 M€ et 280 M€. L'écart s'explique par le fait, d'une part, qu'une partie de ces dépenses est rattachée à des travaux plus larges de réhabilitations et non spécifiquement d'adaptation, d'autre part, qu'une partie des bailleurs n'a pas de budget déclaré mais a néanmoins constaté des dépenses pour l'adaptation et, enfin, que certains organismes ont dépensé plus que budgété initialement.

UNE CLASSIFICATION DES BAILLEURS SELON LEUR DEGRE DE MATURITE

Une typologie des bailleurs en 5 groupes distincts a été réalisée afin de rendre compte de leurs différents degrés de maturité.

Des bailleurs engagés (54 %)

Les **leaders** (8 %) sont des bailleurs très investis et avancés en termes de stratégies et d'actions mises en place, avec un fort degré de formalisation et des ressources importantes. L'adaptation est une priorité depuis plusieurs années. Cela se traduit par une bonne organisation interne et un investissement multidimensionnel : réflexion stratégique, moyens humains et techniques, anticipation. Ils sont particulièrement présents parmi les très gros bailleurs (>25 000 logements).

Les **matures** (32 %) sont des bailleurs de taille moyenne avec un parc plutôt ancien. La formalisation de leur stratégie et le développement de process et d'outils internes sont bien avancés, mais moins que les leaders. L'adaptation des logements ordinaires est leur principale stratégie.

Les **bâtisseurs** (14 %) sont des bailleurs qui se distinguent des autres par le choix de traiter les enjeux autour du vieillissement et du handicap principalement par la construction neuve.

Des bailleurs relativement peu engagés (46 %)

Les **freinés** (15 %) sont des bailleurs qui ont une volonté de bien faire mais sont limités par les ressources et moyens dont ils disposent. Ils n'ont pas de process formalisés ou d'instances internes pour nourrir leur réflexion.

Les **non-engagés** (31 %) sont des bailleurs très peu impliqués sur ces questions. Ils n'ont ni stratégie, ni process, ni outils ou budget alloué à cette problématique. Les bailleurs avec un parc plutôt récent et de petite taille y sont surreprésentés.

L'ACCESSIBILITE ET L'ETAT DE SANTE, PRINCIPAUX CRITERES D'ACCEPTATION D'UNE DEMANDE DE TRAVAUX

Près de 10 demandes pour 1 000 logements en 2022, soit un peu moins de 50 000 demandes

Au cours de l'année 2022, 82 % des bailleurs déclarent avoir reçu au moins une demande d'adaptation et 16 % n'ont pas répondu à la question. Les bailleurs ont ainsi reçu presque 10 demandes d'adaptation pour 1 000 logements en 2022, ce qui correspondrait au niveau national à un peu moins de 50 000 demandes. Les deux tiers sont des demandes liées au vieillissement. Dans la grande majorité, la demande de travaux émane de l'occupant du logement.

Des demandes étudiées avant prise de décision

A la réception de la demande, la majorité des organismes (82 %) évalue la possibilité de réaliser ces travaux, à travers une visite et l'étude de critères d'éligibilité. La recherche d'une mutation interne n'est pas privilégiée.

Pour être éligible, le locataire et le logement doivent respecter un certain nombre de critères. Les bailleurs retiennent majoritairement la présentation d'une attestation médicale (78 %) ou l'état de santé du locataire (56 %) ainsi que l'accessibilité du logement en RDC ou premier étage (71 %) ou encore la présence d'un ascenseur (68 %). Les contraintes du bâti sont mentionnées par 53 % des bailleurs, ce qui interroge sur la compréhension de la notion d'adaptation notamment de la porosité avec la notion d'accessibilité. Effectivement, l'adaptation d'un logement est peu contrainte par le bâti, à l'inverse de l'accessibilité.

A noter que l'âge ou la sous-occupation sont retenus comme critères par moins de la moitié des bailleurs ayant reçu des demandes.

Trois quarts des demandes provenant des locataires acceptés soit au moins 36 000 en 2022

75 % des bailleurs indiquent avoir accepté au moins une demande de travaux émanant du locataire entre 2019 et 2023. A noter que 25 % des organismes n'ont pas répondu à cette question.

Pour 43 % des bailleurs, la prise de décision se fait au cas par cas par la personne ayant reçu la demande, 24 % lors d'une commission dédiée.

Des refus de travaux liés à des contraintes techniques

Rares sont les bailleurs qui refusent systématiquement une demande de travaux (1 %). Cependant, il arrive aux bailleurs de refuser des travaux bien que les critères d'éligibilité du locataire soient remplis, généralement du fait de contraintes techniques (86 %). La crainte d'une sur-spécialisation du logement à la suite des travaux (54 %) et des besoins supérieurs à la simple adaptation du logement (49 %) sont ensuite évoqués par les bailleurs. Puis, viennent les contraintes financières (budget insuffisant, logement non soumis au dégrèvement de la TFPB, absence de prise en charge d'un financeur - 48 %). Lors d'un refus, 86 % des bailleurs proposent une mutation interne comme solution.

DES TRAVAUX PENSES A COURT TERME

Des travaux centrés majoritairement sur la salle de bain

En cohérence avec les besoins exprimés par les locataires, les travaux sont principalement tournés vers la salle de bain : pose d'une douche en remplacement de baignoire, aménagement de barres d'appui. Les autres types d'aménagements, permettant un meilleur maintien au domicile, sont en net retrait, car souvent perçus comme trop spécifiques par les bailleurs dans la perspective d'une relocation du logement par la suite.

Le coût des travaux, un facteur finalement mineur

Finalement, les questions de financement des travaux d'adaptation apparaissent peu dans les problématiques des bailleurs. En illustration, les coûts moyens déclarés pour les travaux d'adaptation sont entre 3 000 et 5 000 € par logement pour 34 % des bailleurs, entre 5 000 et 7 000 € pour 44 % d'entre eux. Ainsi, le coût médian d'une pose d'une douche, acte le plus réalisé mais aussi le plus coûteux, est de 4 000 €.

Et l'après travaux ? Une réversibilité des travaux et des attributions ciblées non effectives

Pour près d'un bailleur sur deux (48 %), les travaux réalisés ne sont pas pensés pour être réversibles. Pour autant, le besoin de réversibilité ne semble pas marqué puisque seuls 27 % des bailleurs ont dû retirer des aménagements à la suite d'une relocation.

Par ailleurs, après le départ du locataire, contrairement à ce que prévoit la réglementation (R441-4 du CCH), l'attribution du logement adapté n'est pas forcément orientée vers une personne ayant le même besoin. Seuls 30 % des bailleurs déclarent le faire systématiquement. Au-delà d'un problème de suivi du logement et de la demande, les bailleurs indiquent ne pas pouvoir supporter une vacance de logement trop longue.

LA TFPB, PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT

Le dégrèvement de la TFPB incontournable pour les bailleurs

Le dégrèvement de la TFPB n'est pas, en théorie, le seul mode de financement mobilisable pour des travaux d'adaptation mais il est cité à 85 % par les bailleurs, suivi par la mobilisation des fonds propres citée à 82 %. Il s'agit des deux principales sources de financement des travaux, les nombreuses autres sources étant à chaque fois évoquées par moins de 25 % des bailleurs.

Quasiment l'ensemble des bailleurs qui ont cité le dégrèvement comme mode de financement, indiquent y avoir recours de manière systématique. La plupart d'entre eux récupèrent au moins 75 % des sommes investies par ce biais. La moitié des bailleurs pour qui l'adaptation est une priorité indique que le recours au dégrèvement de TFPB a été fondamental dans le choix de développer l'adaptation.

Un recours plus faible aux autres modes de financement

La moindre utilisation des autres modes de financement parait d'autant plus étonnante que plus d'un bailleur sur deux souhaite un soutien financier accru pour faciliter la mise en œuvre des travaux. Au-delà de la question de l'enveloppe budgétaire, ce souhait traduit un besoin de sécurisation budgétaire et de simplicité de gestion.

En effet, les autres financements sont souvent spécifiques à certaines cibles et nécessitent le déploiement d'un protocole ad hoc. L'articulation des différents dispositifs et leurs critères d'éligibilité complexifie les processus de gestion. Ainsi, 53 % des bailleurs évoquent « la rigidité des critères de financement » parmi les trois principaux facteurs qui pourraient freiner la mise en œuvre de travaux d'adaptation dans le futur.

PRECONISATIONS

- **S'appuyer sur les sociétés de coordination (SAC)** pour mutualiser les moyens afin de mieux gérer les demandes, le suivi des travaux, la professionnalisation des personnels dédiés et les éventuels partenariats
- **Développer les bonnes pratiques** identifiées dans l'étude :
  - **Renforcer les partenariats** : accès à des compétences spécifiques, repérage des besoins et éviter le non-recours, développer d'autres sources de financement
  - **Aller au-delà de la simple adaptation de la salle de bain** pour réfléchir à l'environnement du locataire dans son ensemble (autres aménagements, services) afin de faciliter le « bien vieillir » dans son logement
- **Revoir les critères d'éligibilité** du locataire :
  - Uniformiser pour avoir une certaine égalité de traitement entre les bailleurs
  - Ouvrir, à partir d'un certain âge, sans condition en s'alignant sur MaPrimeAdapt (critère de 70 ans)
- **Informer les locataires** sur les solutions possibles
- Davantage **cibler les attributions** des logements adaptés aux personnes ayant besoin, en application du R 441-4 du CCH
- **Améliorer le suivi** des besoins et du parc (*via* les bases de données RPLS et OPS)